

Nationaal verkeerskundecongres 2017

Discussiepaper Overweg kunnen met veilig werken aan het spoor

Erik van Norden en Andries Bakker
(Strukton Rail)

Berend-Jan Bel en Robert Galjaard
(Van Rens Mobiliteit)

Adriaan Walraad
(Anteagroup)

Samenvatting

Werkzaamheden aan het spoor gaan vaak gepaard met aan- en afvoer van zwaar materieel, machines en bouwmaterialen. Daarnaast is er tijdens de wisseling van shifts het nodige personenverkeer. Dikwijls loopt de aan- en afvoer via terreinen van de spoorwegbeheerder of worden tijdelijke inzetplaatsen aangelegd, maar vaak worden openbare overwegen gebruikt als inzetplaats cq. als toegang tot het spoor.

Veiligheid op het spoor is beter beheersbaar dan op wegen. Belangrijk verschil is (de onbeheersbaarheid van) het gedrag van individuele verkeersdeelnemers. Juist in stedelijke omgeving zijn ongeduldige verkeersdeelnemers relevant. De 'bewuste spoorannemer' heeft oog hiervoor op de bouwplaats en de interactie van de werkzaamheden met de directe omgeving. De CROW publicaties over 'Werk in uitvoering' (onder andere: 96 a/b, Maatregelen bij spoorwegovergangen en verkeersmanagement bij bouwprojecten) is het uitgangspunt en wordt d.m.v. deze paper nader uitgewerkt voor de dagelijkse situaties bij een spoorannemer zoals het laden en lossen van materialen in de nabijheid van de overweg en het "zeer kort" in- en uitsporen van machines en andere spoorwerktuigen.

Om veilig te kunnen werken is het allereerst nodig dat de spoorannemer en de wegbeheerder al in een vroeg stadium een goede onderlinge afstemming bereiken. Dit discussiepaper richt zich op deze problemen, oorzaken, uitdagingen en oplossingen in de praktijk.

Trefwoorden

Spooraannemer, zwaar (bouw)verkeer, gedrag verkeersdeelnemers, verkeersveiligheid, omgevingsveiligheid

ORGANISATIE 2017



Discussiepaper

De verkeersveiligheid van een spoorwegovergang krijgt in de normale gebruikssituatie de meeste aandacht in de media. Toch gaan in de normale situatie bijna alle verkeersdeelnemers goed met hun veiligheid om. Juist tijdens werkzaamheden aan het spoor wordt de verkeersveiligheid rond spoorwegovergangen kritisch.

In deze discussiepaper willen we de wegbeheerder, de spoorwegbeheerder en spooraanwemer bij elkaar brengen om de veiligheid te kunnen borgen. De discussie is opgeknipt in 3 thema's:

1. Inhoud: oplossingen in de praktijk, concrete maatregelen om veiligheid te borgen en in het verlengde daarvan een gewenste uitbreiding CROW publicaties (onder andere: 96 a/b, Maatregelen bij spoorwegovergangen en verkeersmanagement bij bouwprojecten)
2. Omgevingsveiligheid als proces: het afstemmen van veiligheid weg en veiligheid spoor; daarbij is het allereerst nodig dat de spoorwegbeheerder, de spooraanwemer en de betrokken wegbeheerder een al in een vroeg stadium goede onderlinge afstemming bereiken
3. Implementeren: omgevingsveiligheid moet in de praktijk vorm krijgen. Proactief werken aan veiligheid in alle stadia van de werkzaamheden aan het spoor en bovendien leren van wat er mis gaat

Probleem: de bestaande situatie

Werkzaamheden aan het spoor gaan vaak gepaard met aan- en afvoer van zwaar materieel en bouwmaterialen. Het gaat dan om aanvoer met vrachtwagens en diepladers, die vaak geparkeerd worden in de nabijheid van de spoorwegovergang. Daarna moet het zware materieel op het spoor gemanoeuvrerd worden. Dit manoeuvreren vraagt de opperste concentratie van de machinist en het is niet gewenst dat passerende verkeersdeelnemers ook nog zijn aandacht vragen.

Daarnaast is er tijdens de wisseling van shifts het nodige personenverkeer. Omdat de werkzaamheden in korte tijd verricht moeten worden gaat het vaak om grote aantallen bestelauto's, meestal met gereedschap aan boord. Zij moeten zich centraal melden en krijgen daar instructie, voor zover dat nodig is. Na de shifts melden de medewerkers zich ook weer centraal af bij het punt waar men instructie ontvangt. Uiteraard zit er een overlap in de wisselende diensten, waardoor tijdens de wisseling van de shift tijdelijk een tijdelijk verhoogde belasting ontstaat op het aantal beschikbare parkeerplaatsen rondom de centrale instructieplaats (in de praktijk meestal een keet).

Aan het eind van de werkzaamheden moet de werkplaats weer worden opgeruimd.

Meestal worden overwegen gebruikt als inzetplaats, , als toegang tot het spoor voor spoorgebonden materieel en aan- en afvoer van materialen.. Doordat spoorwegovergangen worden opgeheven of worden omgebouwd tot tunnel zijn er steeds minder inzetplaatsen. Deze in steeds mindere mate aantal beschikbare inzetplaatsen wordt daardoor steeds zwaarder belast. Tegelijkertijd wordt het belangrijker om de hinder voor de omgeving te beperken.

Minder vaak loopt aan- en afvoer via terreinen van de spoorwegbeheerder of worden er special tijdelijke inzetplaatsen aangelegd. Ook als er een tijdelijke inzetplaats wordt aangelegd, dan betekent dat hinder in een omgeving die daar niet vertrouwd mee is.

Soms zijn er nog weer complicerende omstandigheden waaronder gewerkt moet worden: bij eindspoor in havens is er soms geen alternatief voor een spoorwegovergang. Soms zijn wegen op eigen terrein openbaar en in die gevallen is het nog wel eens minder duidelijk wie aanspreekbaar is.

Een andere complicerende factor is bij werken aan het spoor in stedelijke omgeving. Daar zijn veel verkeersdeelnemers die zich weinig aantrekken van een bouwplaats op hun route. Het is vaak moeilijk om de bouwplaats daar volledig af te zetten om veilig te kunnen werken.

De CROW-publicatie 'werk in uitvoering' is op dit punt uiterst summier. Deze publicatie beperkt zich ten aanzien van dit onderwerp tot één alinea met algemene strekking.

Doel: veiligheid op het spoor en op de weg op hoog niveau borgen.

Veiligheidscultuur op het spoor geborgd op hoog niveau, hoger dan het veiligheidsniveau van verkeersveiligheid op de weg. Als er gewerkt wordt op het spoor, dan richt de aandacht zich op het spoor, terwijl de veiligheid op de weg weinig of geen aandacht krijgt.

Veiligheid op het spoor is ook beter beheersbaar dan op wegen. Belangrijk verschil van spoor en weg is (de onbeheersbaarheid van) het gedrag van individuele verkeersdeelnemers.

Het doel van deze discussiepaper is om het niveau van verkeersveiligheid op de weg en veiligheid op het spoor beide op hoog niveau te krijgen en om deze te verenigen in het begrip omgevingsveiligheid. Daarvoor moeten spoorwegbeheerder, spooraanemer, wegbeheerder en verkeersdeelnemers elkaar weten te vinden.

Graag gaan we, aan de hand van veel beeldmateriaal, de discussie met wegbeheerders aan over de manier waarop omgevingsveiligheid vorm krijgt. Met een combinatie van gaming of interactie met de zaal willen we de aanwezigen op het NVC betrekken bij de maatregelen die voor ogen staan.

Discussie 1: Hoe het zou moeten, inhoudelijk

In de publicatie 96b "Maatregelen op niet-autosnelwegen" zijn keuzebomen opgenomen die de medewerker verkeersmaatregelen op basis van eenvoudige vragen helpt de juiste maatregel of maatregelpakketten te selecteren. Op soortgelijke wijze moet een keuzeboom opgesteld worden voor werkzaamheden aan het spoor bestemd voor de werkvoorbereider bij de spooraanemer, om daarmee te bepalen welke combinatie van verkeersmaatregelen nodig is.

In het verlengde van de keuzeboom is er een beperkt aantal maatregelfiguren voor de meest voorkomende standaard situaties bij spoorwegovergangen. Deze dekken 80% van de situaties. Voor de resterende 20% van de situaties is het nodig om maatwerk te leveren. Wanneer de werkzaamheden gestandaardiseerd worden in een beperkt aantal maatregelfiguren, dan gaat de verkeersdeelnemer de werkzaamheden herkennen en wordt het duidelijker wat er verwacht wordt en wat er niet kan de desbetreffende situatie.

Wanneer er wordt gekozen om af te wijken van de standaardfiguren uit CROW-publicatie 96b of de maatregelfiguren vanuit het spoor, dan zou dat met een goede motivatie moeten gebeuren.

Om hier structuur in aan te brengen, wordt er vanuit de situatie onderscheid gemaakt tussen:

- Situatie: voorkomen dat er onbekendheid is met te nemen verkeersmaatregelen
- Proces: voorkomen van onbekendheid en onbegrip van verkeersmaatregelen bij de verschillende stakeholders
- Context: voorkomen van onbekendheid van verkeersmaatregelen bij weggebruikers zelf.

Aan elke stap liggen keuzes ten grondslag, die bepalen hoe het oprijden van het materieel en aanvoeren van materiaal gaat, maar ook welk gedrag verkeersdeelnemers zullen gaan vertonen.

Naast de maatregelen op de spoorwegovergangen is het in- en uitsporen van machines en spoorwerktuigen (15 – 30 minuten) een aandachtspunt. Gezien het kortdurende karakter, ligt het niet voor de hand om in te zetten op zware maatregelen. Ook het in- en uitrijden van bouwverkeer bij een tijdelijke bouwplaats behoeft een aantal standaard maatregelfiguren.

Dit betekent voor de wegbeheerder een kans om werkzaamheden aan het spoor soepeler en voorspelbaarder te laten verlopen. Ook kunnen werkzaamheden aan het spoor een onderdeel gaan uitmaken van de planning van de andere wegwerkzaamheden. Tegelijkertijd vraagt dit om een goede bereikbaarheid van een contactpersoon bij de wegbeheerder; in sommige gemeentes wordt het ambtelijk apparaat afgeschermd voor bellers.

Discussie 2 Hoe het zou moeten, omgevingsveiligheid als proces

De 'bewuste spoorannemer' heeft oog voor de wegbeheerder en voor verkeersdeelnemers rond de (tijdelijke) bouwplaats. De wisselwerking spoorwegbeheerder, spoorannemer, wegbeheerder en verkeersdeelnemers moet al in een vroeg stadium vorm krijgen. Al in de aanbestedingsfase en de ontwerpfase worden de meeste zaken vastgelegd die relevant zijn voor de uiteindelijke veiligheid. In de uitvoering is er nog maar relatief weinig ruimte om de veiligheid te beïnvloeden.

Voor de 'bewuste spoorannemer' vraagt dit een andere blik: waar vroeger gedacht werd tot de eerste meters buiten het hek, ligt het hier voor de hand om te denken tot de eerste kilometers. De 'bewuste spoorannemer' is zowel met weg als spoor bezig,

Schaarste

Er is schaarse tijd en ruimte, die wijs verdeeld moet worden. Laat merken wanneer je als spoorannemer moeite getroost om -ondanks schaarste- de winkel open te houden tijdens verbouwing. En als dat niet mogelijk is, om in elk geval maatregelen te nemen die de hinder wegnemen of tenminste verminderen. Dit speelt zowel naar wegbeheerder als naar verkeerdeelnemers.

Wederkerigheid

Wederkerigheid moet vorm krijg bij alle partijen: de spoorwegbeheerder, de spoorannemer, de wegbeheerder en de verkeersdeelnemer.

- Bij de spoorannemer via het omgevingsbewustzijn, zoals dat passend is bij de 'bewuste spoorannemer'. De spoorannemer moet daarvoor dan wel de ruimte krijgen van de spoorwegbeheerder.
- Bij de wegbeheerder is onmisbare schakel om te werken aan een spoorwegovergang. De omgang van de spoorannemer met de wegbeheerder is gebaseerd op het creëren van wisselgeld (c.q. wederzijdse invloed zonder macht). En vervolgens mag van de verkeersdeelnemer ook een zekere mate van opmerkzaamheid, denkvermogen en geduld verwacht worden.

Autoriteit

De spoorannemer anno 2017 is wat anders dan een traditionele aannemer van weleer.

Veiligheidscultuur staat hoog in het vaandel, bij trede 4 van de veiligheidsladder wordt continue geïnvesteerd in het veiligheidsbewustzijn en medewerkers worden aangespoord elkaar aan te spreken op onveilig gedrag. Verbeteringen worden stelselmatig ingevoerd en geëvalueerd. Er wordt vooruit gedacht en initiatief genomen Bewust veilig werken wordt ervaren als een eigen verantwoordelijkheid; 'welke bijdrage kan ik leveren?'

Sinds aanbestedingen niet meer allen op prijs maar op economisch meest voordelige inschrijving gaan, is de expertise bij de spoorannemer fors toegenomen.

Consistentie (en commitment)

Omgevingsveiligheid is, zoals aangegeven, een punt aandacht van de hele keten van waardecreatie: van aanbestedings-/ tenderfase, naar ontwerp/ voorbereiding/calculatie tot en met de daadwerkelijke uitvoering. Dat betekent dat kennisoverdracht naar benedenstrooms vaak wel geregeld is, maar het is minder vanzelfsprekend dat kennis en ervaring stroomopwaarts wordt gedeeld. Dan levert kennis van ontwerp/ voorbereiding/calculatie input voor de aanbestedingsfase. En kennis van uitvoering levert input voor ontwerp/ voorbereiding/calculatie. Dit past in een proactieve benadering en de terugkoppeling is de basis voor een lerende organisatie.

In de huidige situatie vinden alleen inspecties plaats gericht op de uitvoering. De aanbestedings-/tenderfase en de ontwerp/ voorbereiding/calculatie worden niet geïnspecteerd, terwijl in deze stappen verreweg het meeste vast komt te liggen voor de veiligheid in de uiteindelijke uitvoeringsfase.

Nul ongevallen is het streven. En mocht het onverhoopt toch mis gaan, dan toont Strukton Rail niet alleen een juridisch correcte houding, maar ook een menselijk gezicht. De leerpunten worden gedeeld met andere organisaties – concurrenten inclusief.

Kortom: maatregelen worden niet alleen voor de Bühne (tijdens audits en werkplekbezoeken) genomen, maar consistent in de hele keten geborgd.

Sociale bewijskracht

Voor verkeerdeelnemers geldt dat de groep vaak het gedrag van de individuele verkeersdeelnemer bepaalt. Wanneer drie mensen staan te wachten bij een verkeersregelaar, dan zal de vierde eerder genegen zijn te wachten dan wanneer er niemand staat te wachten. We legitimeren ons gedrag vaak onbewust met het gedrag van anderen.

Sympathie

Niet alleen hoe de plannen worden uitgevoerd maar ook de beleving ervan is belangrijk. De spooraanemer is trots op haar werk en toont dat. De spooraanemer is goed bereikbaar en is ook aanspreekbaar. Een werkplaats is ook duidelijk herkenbaar als zodanig. De verkeersregelaar is gastheer van de bouwplaats. Dat kan zelfs betekenen: op bepaalde momenten is publiek welkom op de bouwplaats- maar dan wel veilig.

De spooraanemer heeft oog voor de situatie waarin gewerkt wordt: lokale festiviteiten, lange afstand wandelroutes, fietsroutes, weer. Dat maakt de spooraanemer tot een 'bewuste spooraanemer'.

Sympathie bepaalt de tevredenheid van de verkeersdeelnemer in sterke mate – pas als de inhoudelijke uitwerking sterk te wensen over laat, pas dan wordt de inhoud bepalend voor de beeldvorming.

Het past in de lijn van de 'bewuste spooraanemer' om, na afronding van de werkzaamheden –en zo nodig al tijdens de werkzaamheden- de werkplaats even schoon (of schoner) te hebben en achter gelaten. Waar schade aan de verharding is ontstaan, wordt dat proactief gemeld bij de wegbeheerder.

Voor de wegbeheerder is het belangrijk om te beseffen dat de spoorwegaanemer soms zoekend is en niet altijd een antwoord of oplossing klaar heeft. Soms is het nodig om maatwerkoplossingen te zoeken of zelfs volledig 'out of the box' te denken.

Het omgekeerde is ook waar. Eisen die strijdig zijn met wet- en regelgeving (arbo wetgeving, spoorwegwet en wegenverkeerswet) kunnen helemaal niet gesteld worden. Het kan ook nog voorkomen dat wet en regelgeving en verschillende eisen strijdigheden bevatten.

De eisen die de wegbeheerder stelt bij werkzaamheden aan het spoor, moeten vervolgens functioneel beschreven worden, waardoor er meerdere inhoudelijke oplossingsrichtingen mogelijk blijven.

Het is dan zaak dat betrokken partijen in overleg treden met elkaar om een andere oplossing te vinden.

Discussie 3: Hoe het zou moeten, implementeren van verkeersveiligheid in de werkprocessen

In de uitvoering moet alle zorg voor omgevingsveiligheid daadwerkelijk gaan werken. Er is er een grote betrokkenheid en bewustzijn om alles goed in één keer goed te doen in de uitvoering.

Zo geldt voor een ontheffing op het RVV 1990 dat de "vrijheid om af te wijken" ook meteen een nieuwe verantwoordelijkheid schept. Spooraanemers hebben vaak ontheffing om op andere plaatsen te parkeren (o.a. voet- en fietspaden) dan parkeerplaatsen, maar die moeten daar dan wel met die verantwoordelijkheid kunnen omgaan.

Voor de wegbeheer betekent dit een extra reden om samen te werken met de spooraanemer. Omdat het gewenst is om te leren van werkzaamheden, is feedback welkom bij de spooraanemer. Dat kan op basis van eigen ervaringen zijn, maar ook op basis van klachten van burgers die bij de gemeente terecht komen.